



LUNDS
UNIVERSITET

Finn fem fel?

Trovärdighetsbedömningar och rättssäkerhet inom den
svenska asylprocessen

Johanna Schörling

Mänskliga Rättigheter MRS A21

Höstterminen 2007

Centrum för teologi och religionsvetenskap

Handledare: Carin Laurin

Abstract

The purpose of this essay is to outline the aspects of the rule of law that can be applied to credibility assessment in the asylum procedure, and more specifically what factors influence the assessment of credibility in practice. To evaluate this procedure, a multidisciplinary method has been used. Secondary data has been collected from previous academic research and from legal documents such as the Swedish Aliens Act. Since the area of study lacks a reflection on how credibility issues are dealt with in practice, primary research in the form of qualitative interviews has been conducted.

Key findings suggest that the Swedish asylum system does offer a fairly inclusive refugee law and rights protection relating to the rule of law. However, the study also suggests that the decision maker's own subjectivity, lack of training relating to trauma and torture victims as well as a rigid system of regulations contribute to credibility assessments being arbitrary and discretionary, in violation of the rule of law.

Keywords

Refugees, asylum law, credibility, rule of law

Innehållsförteckning

Förkortningar.....	1
1. Inledning.....	2
1.1 Syfte och frågeställning	3
1.2 Metod och material	3
1.3 Teori.....	4
2. Skydd för flyktingar	6
2.1 Vem är flykting?.....	6
2.2 Flyktingströmmar	7
2.3 Internationellt skydd	8
2.4 Skydd i Sverige.....	10
3. Asylprocessen enligt den nya instans-och processordningen.....	13
3.1 Ansökan och utredning hos Migrationsverket.....	13
3.2 Domstolsförfarandet – den rättsliga tvåpartsprocessen	16
3.3 Rättssäkerhet och hur den garanteras i asylärenden	17
4. Trovärdighetsbedömningar i asylutredningen.....	20
4.1 Vad säger regelverket och vetenskapen?.....	20
4.2 Hur ser det ut i praktiken?	25
5. Avslutning	31
5.1 Slutsatser.....	31
5.2 Diskussion	32
Källförteckning.....	35

Förkortningar

UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East
FL	förvaltningslagen (1986:223)
UtlL	utlänningslagen (2005:716)
SOU	Statens Offentliga Utredningar
LIFOS	Landinformationssystem

1. Inledning

Vi lever i en värld där krig, fattigdom, svält, militärkupper och naturkatastrofer tillhör vardagen och, via massmedias bevakning, får vi dagligen ta del av hur människor tvingas lämna sina hem på jakt på en framtid utan fruktan. Staters suveränitet gör det möjligt att stänga ute vissa människor samtidigt som grundläggande mänskliga rättigheter ska respekteras. Sverige har en reglerad invandring vilket innebär att det är endast under vissa omständigheter som uppehållstillstånd får beviljas. Kanske lämnar du ditt hemland under dramatiska omständigheter och får med dig en god portion traumatiska upplevelser i bagaget. Efter en strapatsfylld flykt hamnar du vid ett skrivbord på Migrationsverket, mitt emot en handläggare i vilkens händer ditt öde och din framtid nu vilar. Hur berättar du din historia på bästa sätt för att framstå som trovärdig för en person du aldrig förr har träffat, i ett land du aldrig förr varit i? Kanske var det just myndigheterna i ditt land som trakasserade dig. Hur kan du då veta om du kan lita på den myndighetsperson du nu har framför dig? Övergrepp i hemlandet är svåra att prata om, framförallt med en främling, men berättar du inte skickas du kanske tillbaka? Lika svåra frågor brottas handläggaren på andra sidan bordet med. Hur ska jag ta emot den information jag får? Kan jag lita på den här personens historia eller är den uppdiiktad? Kan man verkligen bli utsatt för så svåra övergrepp? Försöker hon bara utnyttja systemet? Hur tar jag ett rättsäkert beslut?

Jag är själv involverad i flyktingfrågor genom mitt engagemang inom Röda Korset så valet av tema för den här uppsatsen föll sig ganska naturligt. Jag vet med andra ord själv hur svårt det är att göra trovärdighetsbedömningar av historier. Många greppar efter halmstrån som en ren överlevnadsmekanism för att slippa bli avvisade medan andra sluter sig som musslor. Intresset väcktes att undersöka hur trovärdighetsbedömningar görs på ”professionell” nivå och vilka regelverk som finns att hämta hjälp ifrån. Det finns lika många historier som det finns flyende människor och det finns lika många sätt att berätta en historia på som det finns historier. Asylprocessen är, trots att den är omgiven av ett rigoröst regelverk, en svår och oerhört komplex procedur. Lagstiftning, både nationell och internationell, språk, kultur och psykologiska faktorer ska alla samsas i samma rum och i slutänden mynna ut i ett rättsäkert beslut om uppehållstillstånd eller avvisning. Vi ska i det följande få en inblick i hur dessa faktorer både samspelar och krockar med varandra.

1.1 Syfte och frågeställning

I en asylprocess är det, till skillnad från vid ett normalt rättegångsförfarande där det är *två* parter som skildrar ett och samma händelseförlopp, bara en part som har en historia att berätta, nämligen den asylsökande. Därmed läggs stor vikt vid denna persons uppfattade trovärdighet som grund för ett myndighetsbeslut om avvisning eller uppehållstillstånd. Syftet med denna uppsats är att undersöka vilka rättssäkerhetsprinciper som är tillämpliga på utredningen av ett asylärende. Huvudfrågan som ska klargöras är vilka faktorer som får praktisk betydelse vid bedömningen av en asylsökandes trovärdighet. För detta syfte och för denna fråga bör utredas vem som är flykting, hur flyktingar skyddas av nationellt och internationellt regelverk, och även hur själva asylprocessen går till. Dessa delfrågor utgör även avsnittsindelningen i uppsatsen.

1.2 Metod och material

Svaren på frågorna har i denna uppsats sökts med hjälp av tvärvetenskaplig forskning, vilket inneburit att för olika avsnitt har olika typer av källor legat till grund för arbetet. För att undersöka de lagar och regler som föreskriver hur asylprocessen ska gå till har de faktiska juridiska rättskällorna använts, i detta fall utlänningslagen och relevanta internationella konventioner och förordningar samt andra reglerande juridiska instrument. Således är arbetet baserat på en rättsdogmatisk metod. För att få klarhet i vad som ligger till grund för lagstiftningen och för att förstå och hitta lagstiftarens intentioner med lagen, har även de juridiska förarbetena studerats. Statens Offentliga Utredningar (SOU) och regeringens propositioner i asylfrågor faller under denna kategori. För att få bredd på källorna och på så sätt balansera objektiviteten i arbetet har även akademiskt forskningsmaterial använts. Den akademiska forskningen har framförallt brukats för att få en djupare förståelse för trovärdighetsbegreppet och hur det används och bedöms inom asylprocessen.

Tvärvetenskapliga studier på området är sällsynta och därför har även empiriskt material införskaffats i form av kvalitativa intervjuer med personal på Migrationsverkets kontor i Malmö. Den 12 december 2007 genomfördes på plats i Malmö en intervju med Fredrik Beijer, särskild rådgivare till generaldirektören, och den 19 december gjordes två separata intervjuer per telefon med en handläggare och en beslutsfattare på Migrationsverkets asylenhet i Malmö. Handläggaren och beslutsfattaren är anonyma. Genomförandet av

intervjuerna hade som syfte att finna ut hur det enorma teoretiska regelverk av lagar och föreskrifter som dikterar asylprocessen mynnar ut i en praktisk verklighet.

Sedan den nya instans-och processordningen infördes i mars 2006 med ökad insyn och större öppenhet i asylprocessen som mål, har mycket av informationen från Migrationsverket och regeringen relaterat till asylförfarandet blivit offentlig och finns nu tillgänglig för allmänheten. Visst material är hämtat från dessa instansers internetsidor. Material hämtat från internet bör speciellt ifrågasättas med hänseende till vetenskaplig tyngd, men eftersom det mesta av materialet som hämtats från internet till detta arbete kommer från statliga myndigheter kan det i detta fall anses som trovärdigt. Intervjumaterialet bör tolkas med viss försiktighet då det kan förväntas att intervjuobjekten har en speciell ståndpunkt som representanter för Migrationsverket, samt att det enbart omfattade tre personer.

1.3 Teori

Tvårvetenskaplig forskning på området är, som nämnts, knapp. Mycket av materialet som finns att tillgå är enkelspårigt och exempelvis inriktat enbart på det *juridiska* med fokus på de processer som styr asylförfarandet, *etnologisk* forskning som endast berör samspelet i mötet mellan beslutsfattare och asylsökande eller studier som bara tar upp de *psykologiska aspekter* om hur trauman påverkar sättet att minnas och berätta i en asylbedömning. Den samlade kunskapen är alltså fragmenterad och saknar i många avseende den praktiska anknytningen. Om det finns begränsad forskning kring trovärdighetsbedömningar i asylprocessen generellt, finns det ännu mindre om praxis i just Sverige. I stor utsträckning beror det på att Sverige fick en ny instans-och processordning och en ny utlänningslag för bara lite drygt 2 år sedan. Regelverket är helt enkelt för nytt för att ha fungerat som forskningsfält. Regler som styr asylprocessen ser, trots harmoniserings försök inom EU, olika ut i olika EU länder och därför är all forskning inte heller relevant för förhållandena i just Sverige.

Gregor Noll, professor i internationell rätt vid Lunds universitet, har tillsammans med en rad andra forskare från olika delar av Europa publicerat en antologi, *Proof, Evidentiary Assessment and Credibility in Asylum Procedures* (2005), som berör trovärdighetsbedömningar i asylprocessen ur olika perspektiv. Resultatet av den sammanställda forskningen är att många asylärenden idag avgörs på bevis- och trovärdighetsfrågor snarare än själva lagstiftningen. Det finns ett alldeles för stort mått av

godtycke i trovärdighetsbedömningen. Många av forskarna drar slutsatsen att det finns praktiska problem både för den asylsökande, som ska berätta sin historia, och för den beslutsfattare som ska bedöma informationen. Av nyss nämnda anledningar om brist på forskning inom området, har denna volym på teoretisk nivå haft stor betydelse för min egen forskning.

Etnologen Eva Norström har i sin avhandling *I väntan på asyl: retorik och praktik i Svensk flyktingpolitik* (2004) följt och analyserat prövningen av ett asylärende i Sverige. Trots att hennes forskning gjordes med det gamla systemet och den gamla utlänningslagen som grund, är vissa inslag av hennes studie relevant för utgångspunkten i mitt arbete. Norström menar att följa lagen innebär så mycket mer än att bara kunna den. Som beslutsfattare måste man kunna sätta in lagen i ett, för det aktuella fallet, relevant sammanhang. I sitt arbete har hon bland annat granskat den enskilde beslutsfattarens vardag och arbetsätt och hon belyser problem, i likhet med Nolls forskningsteam, som uppstår när beslut i asylärenden grundar sig på trovärdighetsbedömningar. Den som söker asyl är redan innan hon berättat sin historia och hävdat sina skyddsgrunder, misstrodd och asylprocessen, menar Norström, är mer likt ett lotteri än ett förutsägbart rättssystem.

Håkan Sandesjö (f.d. generaldirektör vid Utlänningsnämnden) och Gerhard Wikrén (tidigare ordförande i Utlänningsnämnden) har tillsammans gett ut *Utlänningslagen med kommentarer* (2006). Båda har under olika perioder deltagit i arbetet med att skriva förarbetena till utlänningslagen och även vid tillämpningen av lagstiftningen, vilket gör dem till sakkunniga på området. Utgåvan har i min forskning legat till grund för de juridiska bestämmelser som föreskriver regler kring trovärdighet, hur den ska bedömas och generellt hur paragrafer ska tolkas och hur lagen ska tillämpas i praktiken för att stämma överens med lagstiftarens intentioner.

2. Skydd för flyktingar

2.1 Vem är flykting?

Att lämna sitt land är en mänsklig rättighet, likaså att söka skydd någon annanstans. Rätten att söka asyl finns i artikel 14 i FN:s Allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948. 1951 års Konvention angående flyktingars rättsliga ställning (flyktingkonventionen), innehåller dock ingen skyldighet för stater att ge asyl. Oförmåga att åtnjuta de mänskliga rättigheterna driver människor på flykt och det finns lika många orsaker till flykt som det finns flyktingar. Krig och konflikt, fattigdom och svält, trakasserier och tortyr, förtryck, miljö- och naturkatastrofer och fruktan för sitt liv gör att människor söker sig till andra ställen i världen för att få skydd. Innan det går att undersöka hur flyktingsituationen i världen ser ut och i vilken utsträckning det finns skydd för människor på flykt, är ett klagörande över vem som räknas som flykting på plats. Flyktingkonventionens artikel 1 definierar en flykting som

”en person som flytt sitt land med anledning av en välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, religion, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller politisk uppfattning, som befinner sig utanför det land, vari han är medborgare och som på grund av tidigare nämnd fruktan inte kan eller vill återvända till det landet”.

Människor som är på flykt undan interna väpnade konflikter i sitt eget land äger alltså inte, i strikt juridisk mening, status som flykting i internationell rätt. Vissa NGO¹ menar dock att dessa personer inte är i mindre behov av skydd än de som lyckas fly till ett annat land och är kritiska till snävheten i flyktingkonventionens definition. UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees), eller FN:s Flyktingkommissariat, är det officiella FN organ som, sedan 1950, har mandat att leda och koordinera internationella insatser för att skydda flyktingar och lösa flyktingproblem över hela världen. UNHCR använder sig av definitionen i flyktingkonventionen för att fastslå vilka personer som har flyktingstatus och därmed hamnar under deras mandat. Dessa olikartade syner på vem som är flykting leder till svårigheter när det kommer till att redovisa hur flyktingbilderna statistiskt ser ut i världen.

¹ Telefonsamtal till Amnesty och Röda Korset 2007-11-23

2.2 Flyktingströmmar

Enligt Röda Korset och Amnesty finns det uppemot 40 miljoner människor som på något sätt är på flykt i världen just nu. Ungefär hälften av dem är så kallade internflyktingar, dvs. de är på flykt i sina egna länder. Enligt UNHCR:s officiella siffror från 2006 finns det ca 8,4 miljoner personer med flyktingstatus i världen, vilka därmed faller under organisationens mandat. Att notera i samband med denna siffra är att den inte inkluderar de ca 4.3 miljoner palestinska flyktingar som sorterar under ett annat FN organ, UNRWA (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East). Afghanistan toppar listan över länder varifrån befolkningen flyr med nästan två miljoner människor som flytt landet. Sedan kommer (i urval) Sudan med nästan 700 000, Kongo 430 000, Somalia 400 000, Vietnam 360 000, Palestina 350 000 och Irak 262 000.² Amnesty uppskattar att mindre än var tionde flykting når ett västland³ och Pakistan, Iran och Tyskland fortsätter vara de länder som huserar flest flyktingar med ca 1 miljon, 716 000 respektive 700 000 flyktingar vardera.⁴

Enligt statistik från Migrationsverket tog Sverige emot ca 24 300 asylsökande år 2006, en ökning från 2005 då ca 17 500 personer sökte asyl i här. Flertalet asylsökande kommer från Irak (ca 9000 personer), Serbien-Montenegro (ca 2000) och Somalia (lite över 1000 personer). Övriga kommer bland annat från Palestina, Ryssland, Bolivia, Afghanistan och Iran. Under 2006 fick 86 436 personer uppehållstillstånd i Sverige, en ökning från 2005 då motsvarande siffra var 62 463. Uppehållstillstånd kan ges av olika skäl och 2006 var det vanligaste skälet familjanknytning, 26 668 personer fick uppehållstillstånd av denna anledning. 19 037 personer fick stanna i Sverige på grund av flyktingskäl, skyddsbehov eller synnerligen ömmande omständigheter, 7331 fick uppehållstillstånd som gäststuderande, och 6094 personer fick uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl, för att nämna några kategorier.⁵

² UNHCR:s rapport Refugees by Numbers 2006 Edition, s 8

³ <http://net11.amnesty.se/www/tema/flyktingar>

⁴ UNHCR:s rapport Refugees by Numbers 2006 Edition, s 12

⁵ Migrationsverkets rapport Verksamheten i Siffror 2006, s 4

2.3 Internationellt skydd

Det viktigaste instrumentet för flyktingars skydd internationellt är flyktingkonventionen från 1951 samt tilläggsprotokollet från 1967, båda ratificerade av Sverige. Tilläggsprotokollet syftade till att ta bort både tidsbegränsningen och den geografiska begränsning som fanns i huvudkonventionen som ursprungligen stipulerade en flyktingdefinition som endast omfattade personer från Europa som drabbats av händelser före 1951.⁶ Konventionen anger vem som är flykting, de rättigheter, både rättsligt och socialt, som en konventionsstat är skyldiga att ge flyktingar som finns på dess territorium. I mångt och mycket ska flyktingen kunna åtnjuta samma rättigheter som medborgarna i landet, men självklart är vissa rättigheter starkt begränsade. Även de skyldigheter flyktingarna har gentemot värdlandet finns här, exempelvis att följa landets lagar och regler, samt att en krigsförbrytare inte kan få flyktingstatus.

Artikel 33 är den kraftfullaste regeln i flyktingkonventionen och den föreskriver att en flykting inte får avvisas till ett land där han riskerar politisk förföljelse (non-refoulement).⁷ Refouleringsförbudet finns även i Tortyrkonventionens artikel 3 och Europakonventionens artikel 3 vilka båda ålägger stater att inte utlämna en person till ett land där de riskerar att utsättas för tortyr. De två sistnämnda förbuden har inga undantag utan omfattar alla, även exempelvis krigsförbrytare, till skillnad från skyddet under flyktingkonventionen. Sverige är part till båda konventionerna.

Inom EU är arbetet med asyl och migration långt framskridet och medlemsstaterna har kommit överens om ett antal bindande avtal som rör asyl- och migrationsfrågor. Det så kallade skyddsgrundsdirektivet, vilket bygger på principerna i flyktingkonventionen, har som mål att skapa en ökad nivå av likformighet inom asylområdet genom att samordna och integrera ländernas asylopolitik.⁸ Tanken är att direktivet ska fungera som en gränssättare av miniminormer inom EU vad gäller krav för att få flyktingstatus eller status som skyddsbehövande. Direktivet innehåller även bestämmelser om de rättsliga förmåner en

⁶ Wikrén, Gerhard & Sandesjö, Håkan: Utlänningslagen med kommentarer, Åttonde Upplagan, Nordstedts Juridik, 2006, s36

⁷ Wikrén & Sandesjö, s 36

⁸ Rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet (Skyddsgrundsdirektivet)

person med behov av skydd bör få, samt regler om resedokument, tillgång till arbete och utbildning.

Dublinförordningen, som också är ett regelverk framtaget inom ramen för EU-samarbetet, reglerar i vilken EU-stat en asylprövning ska ske. Dublinförordningen är ett steg mot samarbete och samordning av asylsystemen i de olika EU staterna.⁹ Tanken bakom Dublinförordningen är ökad rättssäkerhet för den enskilde asylsökande och att förebygga att asylrätten missbrukas genom bestämmelsen att ansökan ska handläggas av det land där den asylsökanden först reste in.¹⁰ Genom att ge *en* stat ansvaret för hela asylprövningen ska det garanteras att flyktingen verkligen får sin ansökan utredd och att det samtidigt undviks att fler länder utreder en och samma person. Fastställningen av inreselandet och om personen redan sökt asyl i något annat EU-land görs främst med hjälp av fingeravtryck som kontrolleras mot en, för EU-länderna, gemensam databas, Eurodac. Visar det sig att personens första inreseland var ett annat än Sverige eller att han eller hon redan sökt asyl i ett annat EU-land har det landet utredningsansvaret. Dublinförordningen förbjuder dock ingen stat att själv ta sig an utredningen.

Inom EU råder en enighet att länderna betraktar varandra som ”säkra” länder genom implementeringen av skyddsgrundsdirektivet, vilket innebär att en asylansökan som avvisats i ett EU-land anses som slutbehandlad i hela området.¹¹ Denna inställning kan innebära negativa konsekvenser för den enskilde då asylprövning och mottagande av asylsökanden sker på nationell nivå utifrån varje lands respektive regelverk. Trots att EU:s länder har antagit skyddsgrundsdirektivet, skiljer sig lagstiftning och den praktiska organiseringen av omhändertagandet av flyktingar sig åt mellan Europas länder och risken finns att personer skickas till länder som har ett svagare skydd än exempelvis Sverige. EU i sin helhet saknar därmed praxis på området.¹² Dublinförordningens riktlinjer innebär också att en EU-medborgare inte kan få asyl i ett annat EU-land eftersom att myndigheterna anser EU-området som säkert och därför kan erbjuda sina invånare skydd undan förföljelse. En flykting enligt Dublinförordningen är således en tredjelandsmedborgare enligt artikel 2 g.

⁹ <http://www.europa.eu.int/scadplus>

¹⁰ Rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat (Dublinförordningen)

¹¹ Norström, Eva: I väntan på asyl: retorik och praktik i svensk flyktingpolitik, Boréa Bokförlag, 2004, s 66

¹² Norström, s 66-68

2.4 Skydd i Sverige

Sverige är anslutet till samtliga internationella överenskommelser på flyktingområdet och dessa ligger till grund för svensk flyktingpolitik och lagstiftning. I Sverige är det utlänningslagen (UtlL 2005:716) som reglerar utlänningsrättsliga ställning och asylförfarandet. Den som kommer till Sverige som asylsökande har rätt att få sin ansökan prövad och att vistas i landet under handläggningens gång. Den 31 mars 2006 infördes en ny utlänningslag och med den en ny instans- och processordning¹³ (mer om den sistnämnda i avsnitt 3). Utlänningslagen innehåller ett antal grunder för att få uppehållstillstånd beviljat i Sverige (5 kap). Här tas tre exempel upp med anledning av att de tillsammans utgör de vanligaste anledningarna till erhållet uppehållstillstånd. De är **skyddsbehov** (UtlL kap 5 § 1), **synnerligen ömmande omständigheter** (kap 5 § 6) och **anknytning till Sverige** (UtlL kap 5 § 3). För att få uppehållstillstånd vid skyddsbehov gäller att utläningen uppfyller status som flykting eller ”skyddsbehövande i övrigt”. Flyktingdefinitionen är i princip densamma som i flyktingkonventionen (se avsnitt 2.1) med tillägget ”kön och sexuell läggning”. Enligt utlänningslagen behöver det inte vara staten i hemlandet som utövar förföljelsen utan det gäller även när staten inte anses kunna erbjuda skydd från förföljelse som utövas av andra grupper eller individer.

Skyddsbehövande i övrigt (UtlL kap 4 § 2) avses i lagen en person som inte uppfyller flyktingdefinitionen men som ändå är i behov av ett lagreglerat skydd. Paragrafen omfattar risken att utsättas för dödsstraff, tortyr eller annan omänsklig behandling vid ett tillbakasändande till hemlandet, personer som inte kan återvända på grund av plötslig miljökatastrof, samt personer som behöver skydd från övergrepp vid yttre och inre väpnade konflikter eller svåra motsättningar i landet. Den sistnämnda skyddsgrunden, ”svåra motsättningar” syftar till att ge personer skydd mot en avvisning till länder där det politiska klimatet anses vara så hårt att det skulle vara inhumant att återsända någon dit.¹⁴ I praktiken kan det innebära ett instabilt rättssystem eller att de grundläggande mänskliga rättigheterna inte respekteras vilket kan leda till oproportionella straff, olaga frihetsberövande, yrkesförbud eller social utstötning.¹⁵

¹³ Wikrén & Sandesjö, s 10

¹⁴ Wikrén & Sandesjö, s 153

¹⁵ Prop. 2004/05:170 *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden*, s 274

För både uppehållstillstånd vid flyktingstatus och vid skyddsbehövande i övrigt gäller att man kan påvisa en **välgrundad fruktan** för förföljelse i hemlandet och därför inte kan återvända dit (UtlL 4 kap. § 1). Välgrundad fruktan omfattar både en subjektiv och en objektiv aspekt, vilket innebär att den rädsla för förföljelse som den asylsökande själv känner gentemot sitt hemland väger tungt. Dock måste den också vara befogad, välgrundad. Flyktingskap ska alltid utredas individuellt och utgångspunkten för myndigheternas bedömning är sålunda en värdering av den enskilde personens uppgifter framför en prövning av situationen i den sökandes hemland.¹⁶ Två personer från samma land kan alltså få olika besked om uppehållstillstånd beroende på deras personliga ställning i hemlandet. Att notera är att paragrafen är knuten till framtiden, dvs. det räcker inte att man har blivit utsatt för förföljelse innan ankomsten till Sverige, man måste kunna bevisa att förföljelsen fortfarande pågår och att man har ett skyddsbehov framöver.¹⁷

Flertalet nya uppehållstillstånd tilldelas anhöriga till personer som redan har uppehållstillstånd i Sverige. Uppehållstillstånd på grund av anknytning till Sverige (UtlL 5 kap § 3), som grundar sig på EG-direktivet om rätt till familjeanknytning¹⁸, ges främst till makar eller sambor som redan i hemlandet bodde tillsammans, samt barn till föräldrar som nu är bosatta i Sverige. Svårigheterna här kan vara att bevisa att man är familj och att man verkligen har bott ihop i hemlandet. Den nya utlänningslagen stipulerar dock användandet av DNA-analys för att fastställa släktskap som en rättighet för den asylsökande.¹⁹ En utlänning som avser gifta sig med en svensk medborgare eller med en person med svenskt uppehållstillstånd prövas särskilt med fokus på hur seriöst förhållandet framstår. Gäller det övriga anhöriga måste den sökande kunna påvisa att det redan i hemlandet förekom ett beroendeförhållande mellan dem och att det därför medför svårigheter att leva isär.²⁰ Föräldrar till ensamkommande barn med flyktingstatus eller skyddsbehov i övrigt har en ovillkorlig rätt att återförenas med sina föräldrar.²¹

¹⁶ Wikrén & Sandesjö, s 127 och UNHCR:s Handbok § 37

¹⁷ Wikrén & Sandesjö, s 129

¹⁸ Prop. 2005/06:72 *Genomförandet av EG-direktivet om rätt till familjeåterförening samt vissa frågor om handläggning och DNA-analys vid familjeåterförening*, s 27 och Wikrén & Sandesjö, s 181

¹⁹ Prop. 2005/06:72, s 67

²⁰ Prop. 2004/05:170, s 179

²¹ Wikrén & Sandesjö, s 184

Om uppehållstillstånd inte kan ges på någon annan grund kan myndigheterna, enligt paragrafen om **synnerligen ömmande omständigheter** (UtlL 5 kap § 6), göra en samlad bedömning av personens situation för att utreda om det finns omständigheter som gör att han eller hon bör få stanna i Sverige. Enligt lagtexten ska hänsyn tas speciellt till situationen i utlänningens hemland, hans eller hennes hälsotillstånd och anpassningen till Sverige. Nyckelordet är att det ska göras en *sammantagen* bedömning av de individuella förhållandena och att dessa tillsammans utgör en grund för beviljat uppehållstillstånd. Paragrafen är inte uttömmande och beskrivningarna av sjukdomstillstånd och graden av anpassning till Sverige är i varje enskilt fall svårbedömt. Det finns en gråzon i området mellan skyddsbehov och synnerligen ömmande omständigheter och i vissa fall kan de två uppehållstillståndsgrunderna hänga samman.²²

Spelar det då någon roll om man får uppehållstillstånd som flykting eller på grund av synnerligen ömmande omständigheter? Ett uppehållstillstånd med flyktingstatus vid skyddsbehov väger tyngre i flera avseenden. Bland annat åtnjuter personen ett starkare skydd mot utvisning, har rätt att få resedokument (ett passliknande dokument med tillåtelse att resa till andra länder förutom det land personen flytt från) samt har rätt till sociala rättigheter på samma villkor som medborgare, exempelvis pension. En person som har fått uppehållstillstånd av flyktingskäl har dessutom möjlighet att snabbare få svenskt medborgarskap än personer som har uppehållstillstånd av andra skäl.²³

²² Prop. 2004/05:170, s 188

²³ Telefonsamtal Röda Korset 2007-11-28, men se även SOU 1999:16 *Ökad rättssäkerhet i asylärenden*, s111

3. Asylprocessen enligt den nya instans-och processordningen

Den 31 mars 2006 avvecklades Utlänningsnämnden som överklagningsinstans för asylärenden. Utlänningsnämnden hade sedan 1992 haft uppdraget att hantera överklaganden i utlänningsärenden, och Statens Invandrarverk, vilket blev Migrationsverket år 2000, hade ansvaret för asylutredningen i första steget. Nämnden, vars beslut inte kunde överklagas, var ingen riktig domstol utan en förvaltningsmyndighet med ett domstolsliknande förfarande.²⁴ Utlänningsnämnden hade när den lades ner fått utstå många års hård kritik, framförallt för sitt tillvägagångssätt att godtyckligt avslå asylansökningar och den bristfälliga bedömningen av trovärdighet i de asylsökandens berättelser.²⁵ Den ersattes av tre migrationsdomstolar - länsrätterna i Malmö, Göteborg och Stockholm - och en Migrationsöverdomstol, knuten till Kammarrätten i Stockholm.

Grundsytet med den nya process- och instansordningen var att rättssäkerheten skulle öka genom ett domstolsförfarande, öppenheten skulle förbättras och handläggningstiderna skulle minska. En bestämmelse om ett ökat inslag av muntliga förhandlingar skulle gynna en mer rättvis asylprocess, framförallt i mål där den sökandes trovärdighet väger tungt. Ett muntligt förfarande bidrar också till att den enskilde upplever att han eller hon i större utsträckning får vara del av processen genom att komma till tals, och skapar ökade möjligheter att reda ut eventuella missförstånd.²⁶

3.1 Ansökan och utredning hos Migrationsverket

Migrationsverket är den förvaltningsmyndighet som inom migrationsområdet ansvarar för utlännings- och medborgarskapsfrågor. Verket ansvarar bland annat för utredning av asylansökningar, de prövar uppehålls- och arbetstillstånd, de verkställer avvisningsbeslut och de ansvarar för de flyktingar som tas i förvar enligt utlänningslagen. Inom mandatet ryms även praktiska detaljer som att ordna boende, sysselsättning och betala ut bidrag. Verket leds av en generaldirektör och har en styrelse som utses av regeringen. I skrivandets stund har det

²⁴ Norström, s 92

²⁵ Vestin, Sanna: Flyktingfällan, Ordfront, 2006, s 260

²⁶ Prop. 2004/05:170, s 105

ca 3000 anställda, spridda från huvudkontoret i Norrköping till lokala kontor runt om i landet.²⁷

Tyngdpunkten av asylprövningen ska ligga i första instans, dvs. hos Migrationsverket. Detta innebär att det vilar ett stort ansvar på Migrationsverket att fullständigt utreda ett ärende för att undvika att rättssäkerheten äventyras i högre instanser.²⁸ Migrationsverket har utredningsskyldighet men den internationellt erkända principen om bevisbördan²⁹ ålägger den asylsökande att lägga fram relevanta stöd och dokument för de skäl han eller hon åberopar. Eftersom en asylsökande befinner sig i en prekär situation förenad med svårigheter att få fram bevis och dokumentation bör dock inte beviskravet tillämpas alltför strikt.³⁰ Det övergripande ansvaret ligger alltså trots allt hos Migrationsverket att svara för att ärendet är fullständigt utrett och att den asylsökande är informerad om sina rättigheter. Beslutanderätten i ärenden gällande uppehållstillstånd har tillfogats Migrationsverket enligt Util 5 kap § 20 som fastställer att det är verket som meddelar beslut om uppehållstillstånd.

Till sin hjälp vid uppehållstillståndsutredningar har Migrationsverket en databas med landinformation, LIFOS. LIFOS är ett internt verktyg för verkets handläggare och beslutsfattare som innehåller information om förhållanden i de länder som asylsökanden kommer från.³¹ Informationen bygger till stor del på rapporter från externa källor så som UNHCR, Amnesty, Human Rights Watch, Utrikesdepartementet, och andra länders migrationsmyndigheter, men Migrationsverket gör även egna resor och sammanställer rapporter vilka också används som underlag i LIFOS. Fördelen med verkets egna resor anses vara att kunskapsinhämtningen då kan fokuseras på vad som är aktuellt för bedömningen av verkets faktiska ärenden.³² Sedan 2006 är, i enighet med målet om ökad öppenhet i den nya instans-och processordningen, mycket av materialet offentligt och finns att tillgå via Migrationsverkets hemsida.

²⁷ <http://www.migrationsverket.se/swedish/verket/organisation.html>

²⁸ Prop. 2004/05:170, s 153

²⁹ UNCHR: Handbok § 196

³⁰ UNHCR:s Handbok § 197

³¹ <http://www.migrationsverket.se/lifos>

³² SOU 1999:16, s 132

I det följande kommer en kort översikt hur det rent praktiskt går till att ansöka om asyl i Sverige. Det första steget är att en asylansökan lämnas in vid någon av Migrationsverkets ansökningsenheter i Malmö, Göteborg eller Stockholm. Verket undersöker inledningsvis, i enighet med Dublinförordningen, om det är Sverige eller något annat land som ska handlägga ärendet. Gäller det fall då en asylansökan är uppenbart ogrundad (exempelvis om den sökande är EU-medborgare) sorteras dessa tillsammans med "Dublinfallen" in i en snabbprocess, fall som bedöms leda till beslut om avvisning med omedelbar verkställighet. Dublinfallen uppgick år 2006 till 12 % av de asylsökande som kom till Sverige.³³ Alla intervjuas vid ansökningstillfället gällande identitet, resväg, religiös tillhörighet och orsak till asylansökan. En tolk är med vid behov. Gör verket en bedömning i den initiala fasen att ansökan kommer att avslås och personen avvisas utses ett offentligt biträde (kostnadsfritt) åt den sökande. Är bedömningen av den arten att personen troligtvis har starka skäl nog att få uppehållstillstånd förordas vanligtvis inget biträde. Som tidigare nämnts prövas först asylskäl, skyddsskäl eller familjanknytning och i andra hand synnerligen ömmande omständigheter. Målet är att den sökande ska få svar av Migrationsverket inom 6 månader och under 2006 var det 60 % av de sökande som fick besked inom den tidsramen.³⁴

Under väntetiden ordnar verket med boende för de som inte kan bo hos släktingar eller vänner. Ca hälften väljer det senare alternativet och ordnar sitt boende själva. Om utredningen förväntas pågå mer än 4 månader får den sökande arbeta. Till den som inte har egna medel betalar Migrationsverket ut en dagsersättning, för närvarande 71 kr. Den asylsökande har rätt till sjukvård och tandvård, dock bara vid akuta fall. Barn har dock rätt till samma kostnadsfria sjukvård på samma villkor som svenska barn. Vid bifall på sin ansökan får personen uppehållstillstånd, blir folkbokförd i en kommun och innehar därmed samma rättigheter och skyldigheter som andra invånare. Uppfyller däremot en sökande inte asylkraven får han eller hon avslag, vilket normalt gäller 4 år, och ställs då inför två val. Antigen kan man ge en nöjdförklaring och resa tillbaka till sitt hemland eller så kan man överklaga Migrationsverkets beslut hos migrationsdomstolen. Innan verket skickar överklagandet till domstolen granskas det på nytt av Migrationsverket och om beslutet kvarstår går ärendet vidare till migrationsdomstolen. Om det vid beslut om avvisning föreligger risk att den sökande kommer undanhålla sig eller på något sätt äventyra verkställigheten av beslutet får han eller hon enligt

³³ http://www.migrationsverket.se/pdfiler/statistik/statistik_2_2006.pdf

³⁴ http://www.migrationsverket.se/infomaterial/om_verket/statistik/kort_om_migr_06.pdf

UtilL kap 10 tas i förvar eller ställas under uppsikt. Om personen vägrar lämna landet blir fallet ett polisärende vilket innebär att polisen med tvång kan avhysa personen.³⁵

Om det efter ett slutgiltigt beslut om avvisning framkommer *nya* omständigheter i fallet som utgör grund för verkställighetshinder för avvisningen kan Migrationsverket på eget initiativ ta upp fallet på nytt enligt UtilL 12 kap § 18. Prövning av omständigheter som kan antas utgöra verkställighetshinder kan också åberopas av den asylsökande enligt UtilL 12 kap § 19. Grunderna är då oftast som stipuleras i UtilL 12 kap § 1, 2 och 3, dvs. risk för tortyr, dödsstraff eller förföljelse vid återsändande till hemlandet.³⁶ Är hindret permanent får Migrationsverket bevilja permanent uppehållstillstånd, annars beviljas ett tidbegränsat uppehållstillstånd.

3.2 Domstolsförfarandet – den rättsliga tvåpartsprocessen

Migrationsverkets beslut i utlänningsärenden kan alltså överklagas till en andra instans, någon av migrationsdomstolarna, enligt UtilL kap 16. Förhandlingarna i domstolsförfarandet ska genomföras i form av en tvåpartsprocess. Tvåpartsprocessen vid ett överklagande innebär att myndigheten (Migrationsverket i detta fall) är en jämviktig part till den enskilde asylsökanden, oftast representerad av ett offentligt biträde. Alla skriftliga handlingar ska vara tillgängliga för båda parter så att dessa kan bemötas, vilket medför att den asylsökande får kunskap om underlaget som ligger till grund för ett beslut.³⁷

Migrationsdomstolarnas beslut kan överprövas av Migrationsöverdomstolen och överklagandet kan göras både av den asylsökande och av Migrationsverket. Migrationsöverdomstolen har som högsta instans ansvar för praxisbildningen och är den tredje och sista instansen i asylärendets gång. Migrationsöverdomstolens beslut kan således inte överklagas till regeringen. För att Migrationsöverdomstolen ska ta upp ett fall krävs ett prövningstillstånd. Prövningstillstånd beviljas enbart då det anses finnas speciella skäl, t.ex. att migrationsdomstolen har begått ett allvarligt fel vid handläggningen, eller att utfallet kan bli prejudicerande.³⁸ Härav kan man tolka att det vid de tillfällen som Migrationsverket

³⁵ www.migrationsverket.se/swedish/asyl/arendetsgang.html

³⁶ Prop. 2004/05:170, s 219-220

³⁷ http://www.domstol.se/templates/DV_InfoPage____2739.aspx

³⁸ Prop. 2004/05:170, s 132

överklagar ett ärende till Migrationsöverdomstolen är av just den anledningen att vägledning i lagtolkningen i kommande liknande fall efterlyses. På detta sätt bidrar Migrationsverket till rättsbildningen av det nya asylförfarandet.

Antalet inkomna mål till migrationsdomstolarna under perioden januari – september 2007 uppgick till 11 350 mål. Under samma period blev 9640 mål avgjorda. Mängden överklagande till Migrationsöverdomstolen under samma tidsrymd var 3180 mål varav 68 mål beviljades prövningstillstånd. Under samma period avgjorde Migrationsöverdomstolen 78 mål med prövningstillstånd.³⁹ Sedan den nya instans- och process ordningen infördes den 31 mars 2006 är det enbart i 4 % av fallen som Migrationsverket varit den part som överklagat till Migrationsöverdomstolen. I övriga fall är det den enskilde asylsökanden som varit klaganden.⁴⁰

3.3 Rättssäkerhet och hur den garanteras i asylärenden

Enligt FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna har alla människor rätt till en rättvis och offentlig prövning, avseende bland annat civila rättigheter, inför en opartisk och självständig domare. Rätten att få sin sak prövad i inom rimlig tid och i en opartisk domstol stipuleras på det internationella planet i artikel 14 i Konventionen om de medborgerliga och politiska rättigheterna och i artikel 6 och artikel 13 i Europakonventionen.

Generellt innebär rättssäkerhetsbegreppet ett skydd för den enskilde och hennes rättigheter mot godtycklig maktutövning i rättsliga processer. De lagar och regler som finns ska följas och innehållet i dem ska inte egenmäktigt kunna ändras. Nyckelorden är förutsägbarhet, avgörande inom rimlig tid och oberoende. Den enskilde bör i förväg kunna förutse de lagar som domstolen kommer använda i det aktuella fallet, samt hur dessa regler, med hjälp av tidigare avgöranden, kommer att tillämpas av den aktuella myndigheten. För att avgöranden inte ska missgynna eller särbehandla någon individ måste de baseras på lagtexten och författarnas avsikt med lagen.⁴¹ Myndigheten är således bunden av både lag och praxis som garanter för att inga andra motiv ligger till grund för bedömningen.

³⁹ Migrationsverkets rapport Verksamhets- och utgiftsprognos 2007-10-23, s 12

⁴⁰ Telefonsamtal till Migrationsöverdomstolen 2007-12-03

⁴¹ Prop. 1997/98:36 *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*, s 41 och SOU 1995:46: *Effektivare styrning och rättssäkerhet i asylärenden*, s 36

En lång handläggningstid försvagar ett domstolsbeslut och därför är det ur ett rättssäkerhetsperspektiv av avsevärd vikt att ett mål avgörs inom rimlig tid och att den enskilde meddelas domen utan fördröjning.⁴² I asylrätten är denna bestämmelse, ur ett myndighetsperspektiv, av extra stor vikt. Då en asylsökandes skäl inte är tillräckliga i sig för att få uppehållstillstånd finns, som tidigare nämnts, möjligheten att få stanna i Sverige genom ”synnerligen ömmande omständigheter” (UtlL 5 kap § 6). Anpassningen till Sverige väger tungt vid en bedömning i den kategorin och en lång väntan på ett initialt besked bidrar till att den sökande hinner rota sig i och anpassa sig till Sverige. Även rätten till ett offentligt biträde anses som en garanti för rättssäkerhet i asylprocessen genom att tillgodose kravet på opartiskhet och oberoende från myndigheten.⁴³ Detta finns infört i UtlL 18 kap § 1.

I ett demokratiskt samhälle som Sverige är det riksdagens och regeringens uppgift att garantera rättvisa genom ett legalt system där rättssäkerhet dominerar. Utifrån detta system med lagtexter är det sedan myndigheternas uppdrag att tolka och omsätta betydelsen och lagstiftarens intention i praktiken och på så sätt ge den liv och innebörd. Efter införandet av den nya instans- och processordningen med migrationsdomstolar och en Migrationsöverdomstol, sorterar asylprocessen under det som kallas för förvaltningsrätt och styrs därmed av förvaltningsrättsliga principer, i huvudsak förvaltningslagen (FL 1986:223). Syftet med reformen av asylhantering var just att uppnå en ökad rättssäkerhet i asylprocessen genom att öppna för möjligheten att överklaga till en oberoende domstol.⁴⁴ Enligt förvaltningslagen innebär kravet på rättssäkerhet att myndigheten ska fatta beslut på gällande lagar och att det ska finnas möjlighet för enskilda att få sin sak prövad i domstol. Möjligheten att överklaga och få rättelse av ett felaktigt myndighetsbeslut till en oberoende domstol är för den enskilde en garanti mot godtyckligt maktmissbruk. Att få chans till ett muntligt förfarande i processen, som nämnts i tidigare avsnitt, bidrar ytterligare till en rättssäkrare utredning och garanteras av FL § 14.

All förvaltningsverksamhet, Migrationsverket, migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen inkluderade, har traditionellt två mål: rättssäkerhet och

⁴² EU Råd 20 juni 2002 10279/02 förslag till rådets direktiv om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus, artikel 9 d

⁴³ Prop. 2004/05:170, s 239

⁴⁴ Prop. 2004/05:170, s 4

effektivitet.⁴⁵ Att uppnå dessa mål samtidigt kan tyckas svårt. En effektiv, vilken i många fall översätts i ekonomiska termer till kostnadsnål, och alltför snabb asylutredning ökar snarast risken för felaktigheter och kan resultera i beslut som inte är rättssäkra, samtidigt som en process där rättssäkerheten ställs i första rummet riskerar att bli en långdragen process med ytterligare kval och väntande för den som söker uppehållstillstånd. För att båda begreppen ska kunna tillgodoses samtidigt som den sökande ska få besked inom rimlig tid, krävs en kompromiss som under inga omständigheter är lätt att åstadkomma. Om utfallet av utredningen lutar mot ett avslag, vilket kan få ödesdigra konsekvenser för den asylsökande, bör rättssäkerheten i form av grundligt tillvägagångssätt väga tyngre än den ekonomiska aspekten.⁴⁶

En grundtanke bakom förvaltningslagen är att rättssäkerheten blir verklig när en myndighet avger entydiga och snabba beslut. Det är dock inte tillräckligt att handlägga ärenden på ett neutralt och juridiskt hållbart manér, utan stor vikt läggs i förvaltningslagen vid myndigheternas skyldighet att se till att den enskilde kan tillvarata sina rättigheter.⁴⁷ Detta speglas i att det, som tidigare nämnts, ligger på Migrationsverkets ansvar att den asylsökande har vetskap om hur hans eller hennes ärende utreds och vilka uppgifter som granskas.

⁴⁵ Strömberg, Håkan, *Allmän förvaltningsrätt*, 23:e upplagan, Liber, 2006, s 156

⁴⁶ Norström, s 244

⁴⁷ Hellners, Trygve & Malmqvist, Bo: *Förvaltningslagen med kommentarer*, Andra upplagan, Nordstedts Juridik, 2007, s 12

4. Trovärdighetsbedömningar i asylutredningen

4.1 Vad säger regelverket och vetenskapen?

För att få fastställt skyddsbehov eller flyktingstatus måste den asylsökande kunna övertyga handläggaren på Migrationsverket att deras berättelse om vem de är, var de kommer ifrån och vad de flyr ifrån, är trovärdig. Det tolkningsutrymme som finns i lagen innebär att en handläggare eller beslutsfattare i asylärenden besitter en viss marginal av frihet att självständigt fatta beslut i enlighet med lagstiftarens intentioner.⁴⁸ Med detta följer ett stort individuellt ansvar med ett tillhörande mått av subjektivitet, vilket blir extra tydligt när det gäller trovärdighetsbedömningar.

Generellt kan sägas att som beslutsfattare riskerar man att göra två fel vid värdering av trovärdighet. Antingen avfärdas en asylsökandes genuina historia som icke trovärdig, vilket innebär att personen inte är kvalificerad för skydd utan istället avvisas. Eller blir konsekvensen att en sökande utan faktiska skyddsskäl får flyktingstatus och därmed uppehållstillstånd. Båda felbesluten får negativa konsekvenser. Personen med äkta behov av skydd skickas tillbaka till förföljelse och övergrepp, och beslutet om personen som får stanna på ogrundade anspråk riskerar att underminera de rättsliga principer som styr asylprocessen.⁴⁹ Den personliga trovärdigheten blir i just asylprocessen extra viktig, eftersom det inte rör sig om att beslutsfattaren ska ta ställning till två historier om samma händelse, så som ofta är fallet i ett normalt rättegångsförfarande. I asylprövningar finns bara en historia och den ende som kan berätta den är den enskilde skyddsökande.⁵⁰ Därför är det viktigt att det finns riktlinjer för hur handläggare och andra beslutsfattare ska värdera trovärdighet i en asylsökandes berättelse.

För att överhuvudtaget kunna göra en korrekt bedömning av en asylsökandes trovärdighet krävs att handläggare och beslutsfattare besitter en omfattande kunskap. Det fordras t.ex. kunskap om de politiska förhållandena i det aktuella landet där den sökande uppger sig vara utsatt för risk för förföljelse. Denna information bör vara ganska detaljerad. Vilket parti som är vid makten, vilka oppositionspartier som finns, hur aktiva de är, som

⁴⁸ Norström, s 238

⁴⁹ Thomas, Robert: Assessing the credibility of Asylum claims: EU and UK approaches examined, *European Journal of Migration and Law*, 8, s 79-96, 2006, s 80

⁵⁰ Thomas, s 81

medlem av vilka oppositionspartier riskerar man förföljelse, är den asylsökande medlem av och aktiv inom ett sådant parti är några frågor som måste få svar. Utredaren måste också ha vetskap om hur den religiösa och etniska spridningen ser ut och vilka personer som i egenskap av tillhörighet till någon av dessa grupper riskerar förföljelse och trakasserier, antingen det sker från staten eller andra grupper. Men för att kunna göra en rättvis trovärdighetsbedömning krävs samtidigt rena faktakunskaper om landet och dess kulturella och sociala uppbyggnad, så som hur ett födelsebevis ser ut, hur man ser på familjen, hur man ser på äktenskap, framgång och misslyckande, traditionella värderingar och beteende som kan leda till social utstötning.⁵¹ Mycket av denna information hämtar Migrationsverket från LIFOS, det landsinformationssystem som tidigare nämnts. Ett problem med den information som finns tillgänglig via LIFOS är att den i vissa fall är insamlad av Migrationsverket själva, vilket kan leda till brist på överensstämmelse mellan Migrationsverkets och den asylsökandes uppfattning av situationen i hemlandet och därmed ha en negativ inverkan på den enskildes uppfattade trovärdighet.⁵²

Skyddsgrundsdirektivet, som tidigare nämnts som ett led i försöket att harmonisera EU:s asylregler, behandlar även trovärdighet i artikel 4.5. Om fallet är av sådan art att den asylsökandes berättelse inte kan styrkas av skriftliga eller andra bevis, ska sådana bevis inte behövas om vissa villkor är uppfyllda. Det främsta villkoret är att den sökandes berättelse ska framstå som trolig och hans eller hennes framtoning ska fastställas som trovärdig.⁵³ För att fastslå allmän trovärdighet bör den som söker asyl lämna in sin ansökan omedelbart när de kommer till Sverige. För att sedan öka sina chanser att framstå som trovärdiga läggs stor vikt vid att den sökandes berättelse är sammanhängande, utan motsägelser och i princip ser likadan ut genom hela asylprocessen. Alla skäl personen vill ska ligga till grund för bedömning måste uppges till myndigheterna direkt. Uppgifterna får inte heller strida mot den information som myndigheterna har om det aktuella landet utan måste anses som rimliga i förhållande till de rådande omständigheterna. Inkonsekvens mellan den sökandes historia och faktiska händelser är en starkt bidragande orsak till att bli misstrodd.⁵⁴ Den sökande måste även kunna redogöra för anledningen till att, exempelvis dokument saknas och på ett

⁵¹ Wikrén & Sandesjö, s 482

⁵² Norström, s 219 och Thomas, s 85

⁵³ Wikrén & Sandesjö, s 143

⁵⁴ Thomas, s 81

tillfredsställande sätt kunna ge en förklaring till återopande av nya omständigheter som man vill lägga till i sin historia.⁵⁵

Bevisregeln *tvivelsmålets fördel* (benefit of the doubt) finns för att gagna den asylsökande då det med hänvisning till personens berättelse finns uppgifter vilka inte går att bevisa med t.ex. relevanta dokument. För att få tvivelsmålets fördel krävs att personen i övrigt levererat en trovärdig historia. Bara då kan bedömningen göras att personen inte behöver visa upp dokumenterat bevis för att bli trodd.⁵⁶ Akademisk forskning visar dock att den bästa tillämpningen av tvivelsmålets fördel i asylsammenhang är för beslutsfattaren att vara mer öppen för och lita mer på de vittnesmål som han eller hon får höra, även om de inte alltid är konsekventa. Kulturella skillnader mellan den sökande och beslutsfattaren gör att användningen av tvivelsmålets fördel bäst kommer till sin rätt när beslutsfattaren väljer att tro på en historia som i hans eller hennes öron verkar osannolik men berättad på ett trovärdigt sätt.⁵⁷ Om det i efterhand kommer fram att en utlänning som fått uppehållstillstånd men i processen medvetet lämnat falska uppgifter eller avstått från att uppge omständigheter som skulle ha inverkat på beslutet, får uppehållstillståndet återkallas enligt UtIL 7 kap § 1.

Det ställs således stora krav på en person som flytt sitt land att berätta sin historia på rätt sätt. Detta kan leda till att den asylsökande hamnar i ett moment 22 liknande scenario. Berättar personen om övergrepp så som våldtäkt, tortyr eller trakasserier vid första mötet med en handläggare kan historien tolkas som uppdiiktad eller förstärkt av händelser som inte ägt rum. Väntar den sökande, å andra sidan, med att berätta om liknande händelser finns risken att han eller hon blir avfärdad som icke trovärdig med motiveringen att historien har späts på för att öka chanserna för ett uppehållstillstånd.⁵⁸ Forskning visar att det i många fall är kommunikationssvårigheter vid intervjuer av asylsökande som påverkar bedömningen av trovärdigheten. Eftersom stor vikt läggs vid det första intervjutillfället är det viktigt att informationen når fram och förstås som det var meningen att den skulle förstås. Ett forskningsprojekt utfört i Holland visar att i mer än 50 % av de asylin intervjuer forskarna bevitnade, uppstod svåra kommunikationsproblem mellan den asylsökande, dennes tolk och

⁵⁵ Wikrén & Sandesjö, s 129 och s 143

⁵⁶ Wikrén & Sandesjö, s 143

⁵⁷ Zahle, Henrik: Competing patterns for evidentiary assessments i: Proof, evidentiary assessment and credibility in asylum procedures, Noll, Gregor (ed.), Martinius Nijhoff Publishers, Leiden, 2005, s 17

⁵⁸ Zahle, s16 och Thomas, s 82

handläggaren från myndigheten.⁵⁹ De problem som var tydligast var att intervjuaren (handläggaren) ställde tvetydiga frågor, frågade om detaljer men var sedan bara intresserad av att höra historien i stora drag. Även tolken, sitt uppdrag till trots, bidrog till kommunikationsproblem. I många fall översattes ett långt svar från den asylsökande med enbart ett fåtal ord från tolken utan att handläggaren ifrågasatte detta. Vid flera tillfällen under intervjuerna berättade tolken, på eget initiativ, för handläggaren att den sökande förmodligen inte kom från det land han eller hon gjorde anspråk på, eftersom de pratade en annorlunda dialekt eller ett annat språk än det som normalt talas i landet. Tolken kunde även under vissa intervjuer ge handläggaren information om den sökandes hemland (utan att den sökande förstod vad tolken sa), vilket grovt bryter mot tolkens uppdrag att enbart översätta det som sägs av de två parterna.

Ytterligare ett forskningsprojekt⁶⁰ visar vikten av att ta hänsyn till de upplevelser en person som flytt sitt land har med sig, och hur det påverkar den personens sätt att berätta om sina traumatiska upplevelser. Forskarna följde ett flertal personer från Kosovo och Bosnien som sökte asyl i England. De fann att i över 65 % av fallen ändrade de sökande sina berättelser mellan intervjutillfällena. Slutsatsen som forskarna drog av sin studie mynnade ut i att förekomsten av inkonsekvens i en asylsökandes historia inte behöver vara en indikation på att personen inte är trovärdig, utan beror i många fall på psykologiska faktorer som t.ex. post-traumatisk stress, ofta framkallat av övergrepp i hemlandet. Personer som lider av post-traumatisk stress eller depression undviker vanligtvis att prata om de händelser som upplevts som svåra, vilket gör att information som kan påverka deras asylfall inte kommer fram. Forskningen indikerar också att personer som utsatts för tortyr och lider av post-traumatisk stress riskerar att inte bedömas som trovärdiga och därmed bli avvisade tillbaka till sitt hemland i överträdelse av mot non-refoulement regeln. I relation till detta kan nämnas att FN:s Tortyrkommitté vid upprepade tillfällen har dömt Sverige som skyldig till kränkning av tortyrkonventionens bestämmelser.⁶¹ I sin praxis understryker kommittén att det inte kan begäras av offer för tortyr att de korrekt och oklanderligt kan berätta en väl sammanhängande

⁵⁹ Doornbos, Nienke: On being heard in asylum cases – evidentiary assessment through asylum interviews i Proof, evidentiary assessment and credibility in asylum procedures, Noll, Gregor (ed.), Martinius Nijhoff Publishers, Leiden, 2005, s 103

⁶⁰ Herlihy, Jane: Evidentiary assessment and psychological difficulties i Proof, evidentiary assessment and credibility in asylum procedures, Noll, Gregor (ed.), Martinius Nijhoff Publishers, Leiden, 2005, s 123

⁶¹ Se bl.a. följande fall från Tortyrkommissionen: CAT Tala mot Sverige 43/1996, CAT 1997 Falakflaki mot Sverige 89/1997, CAT 2001 Karoui mot Sverige 185/2001

historia, speciellt inte i de fall då personen lider av post-traumatisk stress. Att det uppstår motsägelser i berättelserna kan därför inte anses minska personens allmänna trovärdighet.

Det är troligt att en handläggares egna värderingar och principer, nedbäddade i djupa kulturella mönster, starkt påverkar en trovärdighetsbedömning. Asylsökande strömmar in från ett stort antal länder med kulturer mycket olika det västerländska system som nu ska bedöma dem. Handläggaren kan ha svårt att förstå och ta till sig att människor verkligen kan bli utsatta av sådana grova övergrepp som han eller hon får höra om vilket utlöser en mängd försvarsmekanismer hos handläggaren som inverkar negativt på den asylsökandes trovärdighetsbedömning.⁶²

Ofta är det omöjligt för en asylsökande att på laglig väg ta sig i ett land vars asylpolitik uppfattas erbjuda ett bra skydd för behövande. Lösningen blir i många fall att man vänder sig till smugglare som för stora summor pengar ger löften om ett bättre liv. Gregor Noll, som forskat på området, menar att hela flyktingsystemet i sig möjliggör för människosmugglare att förse flyende människor med färdiga historier om förföljelse, resväg och förfalskade dokument. Detta tillsammans med den alltför långa handläggningstiden i asylärenden, vilken bidrar till att minnet sviktar och trovärdigheten därmed tappas, gör att processen i sig förstör tillgängligheten på bevis. I exceptionella fall kan detta innebära att avslag skapas utifrån hur själva asylrätten är utformad.⁶³

⁶²Thomas, s 84 och Norström, s 235

⁶³ Noll, Gregor: Re-mapping evidentiary assessment in asylum procedures i Proof, evidentiary assessment and credibility in asylum procedures, Noll, Gregor (ed.), Martinius Nijhoff Publishers, Leiden, 2005, s 5

4.2 Hur ser det ut i praktiken?

Följande avsnitt är en sammanställning av tre intervjuer med personal på asylenheten på Migrationsverkets kontor i Malmö.⁶⁴ Asylenheten är den avdelning som handlägger och beslutar om avvisning eller uppehållstillstånd för asylsökande.

Med den nya instans-och processordningens intåg blev det aktuellt även för Migrationsverket att se över sina rutiner vid handläggning av asylärenden. Längre tillbaka i tiden hade en utredningsintervju flera likheter med ett regelrätt förhör eftersom Migrationsverket ärvde både polisens uppgift och metod att utreda asylansökningar. Fredrik Beijer säger att den tiden sedan länge är förbi. Istället har de sökande nu ett offentligt biträde som företräder dem redan från processens början. Sökandens egen berättelse ligger i fokus och biträdet har som uppgift att hjälpa den sökande att lyfta fram de aspekter som är viktiga, samt att tona ner det som kan anses som svagheter i berättelsen. Tillsammans med sin advokat presenterar den asylsökande sitt ärende skriftligt till Migrationsverket och det är först då som en handläggare ser ärendet. När verket fått in ärendet och gör bedömningen att det väger på ren trovärdighet bokar handläggaren ett möte så att alla parter kan träffas – den asylsökande, dennes advokat, en handläggare och en beslutsfattare från Migrationsverket - för ett samtal. Att både en handläggare och en beslutsfattare är med vid den muntliga delen i utredningen underlättar för beslutsfattaren, vilken tidigare enbart läste den skriftliga sammanställningen av mötet som handläggaren lämnade in. En handläggare får aldrig själv ta beslut i asylärenden utan det åligger beslutsfattaren. Handläggaren lämnar dock en rekommendation till beslut i ärendet. Migrationsverkets egna riktlinjer förskriver att det ska vara två beslutsfattare som tittar på ärendet innan ett beslut tas, men i praktiken är detta ibland svårt att uppnå då tids-och resursbrist gör sig gällande.

I ett asylärende är alltid steg ett att den sökande ska göra sin identitet och hemvist trolig för att fastställa vilket land den sökandes skäl ska prövas mot. De flesta som kommer till Sverige saknar identitetshandlingar, över 90 % enligt Migrationsverkets statistik. Fredrik Beijer menar att de flesta som ansöker om asyl ändå *har* någon form av identitetshandlingar, men väljer att inte lämna in dem. Detta är Migrationsverkets uppfattning. I nästa andetag säger han att man dock inte kan utgå från att just den asylsökande man har framför sig faller i

⁶⁴ Fredrik Beijer, Särskild rådgivare till generaldirektören, f.d. verksamhetschef för asylenheten i Malmö, samt en handläggare och en beslutsfattare, båda anonyma.

den kategorin. Finns det inga dokument som stärker den sökandes identitet är det hennes trovärdighet som får avgöra. Fredrik ger några exempel. Talar den sökande persiska och hävdar att hon är från Iran anses hennes hemvist vara troliggjord och man kan då gå vidare till att undersöka de återopade asylskälen och behöver således inte lägga mer tid på att fastställa identiteten. Talar den sökande däremot arabiska och hävdar att han är från Tripoli i Libyen kan hans påstående vara svårare att utreda då arabiska talas på många ställen i världen. Migrationsverket ska vara behjälpligt då den sökande ska göra sin hemvist trolig och i praktiken handlar det ofta för handläggaren om att ställa de rätta frågorna. Inför mötet har handläggaren och beslutsfattaren gått igenom ärendet tillsammans för att bedöma vilka delar som behövs förklaras och förstärkas av den sökande. Detta kan, i det aktuella fallet, involvera att titta på kartor över Tripoli och bilda sig en uppfattning om hur staden ser ut. Under mötet får den sökande sedan svara på frågor om vad exempelvis gator, torg och platser heter och ligger. Beslutsfattarens erfarenhet säger att den som spontant börjar berätta, är talför, har flytt i sitt berättande och kan namnge efterfrågade platser kan anses som trovärdig och har därmed gjort troligt att hon är hemmahörande i Tripoli. En målande och detaljrik berättelse bedöms alltså generellt som trovärdig. Fredrik ger ytterligare ett exempel. En man från Iran sökte asyl i Sverige och hävdade att han var i aktiv i ett oppositionsparti till regeringsmakten och därför var eftersökt av iranska staten. Hans historia var detaljrik och han berättade med passion och glöd hur han ärvt sitt politiska engagemang från sin farbror som länge hade kämpat i oppositionsrörelsen. En berättelse av det här slaget är jag benägen att tro på, menar Fredrik.

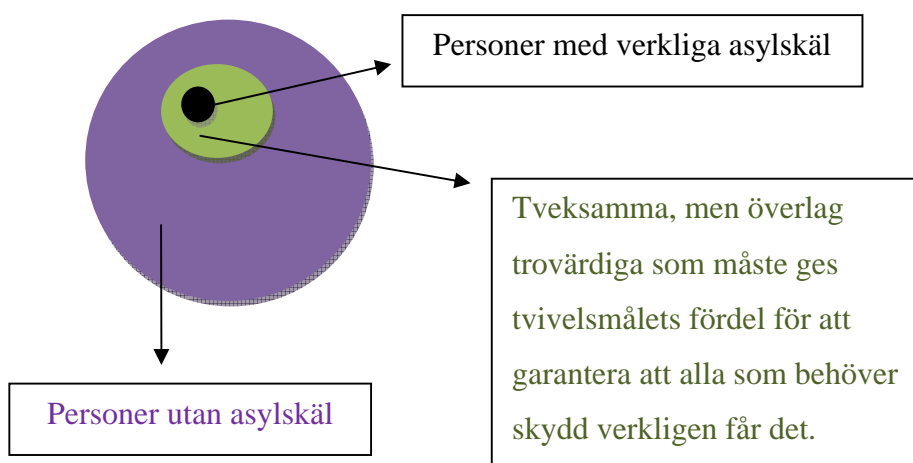
Finns det dokument som den sökande återopar som identitetsstyrkande behöver dessa i vissa fall valideras, vilket ofta inte är en enkel och snabb uppgift. Fredrik ger exemplet med irakiska id-handlingar som är alldeles för lätta att förfalska och till och med går att köpa på vissa ställen i Malmö. Bevisvärdet på dessa handlingar är därmed väldigt lågt och resultatet blir återigen att den sökandes uppfattade trovärdighet blir avgörande.

Länderkunskapen bland de anställda bör generellt vara hög, men samtidigt pekar Fredrik Beijer på vanskligheten i att utropa sig som expert på ett speciellt land. Det får aldrig bli så att personalen tror sig veta mer än den sökande om landet och attityden ”ingen kan lura mig” får inte finnas på Migrationsverket. Det är viktigare att personalen är skickliga på att lyssna och värdera bevis än på att veta om polisstationen i Zagreb är brun eller gul. För att undvika masshantering och schablonbedömningar försöker man dela upp och blanda fallen på ett sådant sätt att en handläggare inte får alla ärenden från exempelvis Vietnam. Att kunna läsa en person och att sätta in deras historia i ett aktuellt och troligt sammanhang är således en

stor del av handläggarnas och beslutsfattarnas uppgifter. Att gå ifrån det gamla arbetssättet där handläggaren mer eller mindre tog på sig rollen som åklagare för att finna fem fel i den sökandes berättelse snarare än att lyssna, har ställt andra krav på personalen. Nu måste handläggaren innan mötet med den sökande och dennes advokat läsa in sig på ärendet och ringa in de problemområden där man anser att förtydligande behövs och för vilka den sökandes berättelse blir viktig. I praktiken händer det att personalen faller in det gamla mönstret när trycket i stort och det är många ärenden som ska avgöras. Generellt görs bara en intervju per sökande som varar ungefär två timmar, men under speciella omständigheter kan även en andra intervju hållas. När intervjun är slut ska den sökande och hennes advokat av handläggaren och beslutsfattaren få veta den vilken den mest tänkbara utgången av ärendet kommer bli, avslag eller uppehållstillstånd. Beslutet som skickas per post får inte komma som en överraskning.

Förr eller senare kommer en beslutsfattare att ställas inför det där riktigt svåra ärendet då den sökandes historia överlag bedöms som trovärdig men med inslag av oklarheter över vissa detaljer eller dokument. Fredrik Beijer menar att en sådan osäkerhet inte bör finnas hos personalen och syftar på användandet av tvivelsmålets fördel. Står man som beslutsfattare och väger mellan ett ja och ett nej i ett sådant ärende ska alltid personen beviljas uppehållstillstånd hellre än att avvisas. De flesta som kommer till Sverige och söker asyl uppfyller inte asylkraven men för att garantera att den kärna av sökande som verkligen har giltiga skäl inte ska bli avvisade, måste även den grupp vars skäl innehåller stänk av tvivelaktigheter ges det uppkomna tvivelsmålets fördel och därmed få stanna. Se nedanstående illustration.

Asylsökande i Sverige:



En praxisbildande dom från Migrationsöverdomstolen⁶⁵ slår fast att förutsättningen för att en asylsökande ska få fördelen av det uppkomna tvivelsmålet är att hon har gjort ett ärligt försök att styrka sin berättelse och att hennes trovärdighet inte är ifrågasatt. Enligt beslutsfattaren och handläggaren används praxisbildande domar flitigt i deras dagliga arbete. Domen fastställer hur en asylsökandes trovärdighet ska bedömas efter hennes förmåga att berätta sin historia. Berättelsen ska vara sammanhängande, detaljerad, inte präglas av motstridiga uppgifter och vara sannolik utifrån de förhållanden som råder i det aktuella landet. Landinformationen är viktig i detta avseende då den sökandes fruktan för förföljelse måste vara befogad. Den sökande måste också kunna hålla sig till en och samma historia under ärendets gång. Domen talar även om att Migrationsverket först måste se till om den sökande har lyckats göra sin berättelse sannolik genom bevisning, *innan* de gör en trovärdighetsbedömning av personen. Beslutsfattaren anser, med stöd av domen, att trovärdighetsbedömningar inte alls är svåra att göra. Domen är tydlig och pedagogisk och visar exakt steg för steg vad man som handläggare och beslutsfattare ska utgå ifrån i ett ärende som vilar på den sökandes berättelse. Hon betonar vikten av att lämna sin egen subjektivitet utanför och istället förlita sig på den praxis och de lagar som faktiskt finns. En god portion sunt förnuft räcker långt, säger hon.

Alla som ska jobba med handläggning och utredning inom Migrationsverket genomgår verkets internutbildning. Vanligtvis är den fortlöpande och fokuserad på intervju- och samtalsmetodik. Beslutsfattaren kunde också dra sig till minnes att man som nyanställd får utbildning i hur man bör hantera traumatiserade personer som varit utsatta för svåra övergrepp och lider av psykiska problem därav. Hur en person berättar sin historia är väldigt individuell och varierar från människa till människa, medger hon, och det måste man alltid ha i åtanke. Men att det skulle innebära problem tycker hon inte utan hänvisar återigen till den prejudicerande domen som talar om precis vad man som beslutsfattare ska ta fasta på hos en sökandes berättelse för att kunna fastställa graden av trovärdighet.

Det kan nämnas att ca 60 % av handläggarna och beslutsfattarna är jurister medan resten är en blandning av framförallt statsvetare och högskoleutbildade personer med Mellanösternkunskap. Beslutsfattaren i intervjun kände ingen tidspress och hade en arbetsbelastning på ca 30 ärenden som hon ansåg var acceptabel. Även handläggaren, som vid intervjutillfället hade sju ärenden på sitt bord, kände att hon hade en rimlig arbetsbörda. I

⁶⁵ Migrationsöverdomstolens målnummer UM540-06, avgörande datum 2007-03-19

genomsnitt tar en beslutsfattare 3 – 4 beslut i veckan men det kan vara svårt att använda de siffrorna i statistiken, enligt Fredrik Beijer, då det i ett beslut kan ingå allt ifrån en ensamkommande man till en hel familj på flera personer. Migrationsverket har från regeringen inga mängdkrav på sig hur många ärenden som ska avgöras per vecka eftersom det är läget i världen och flyktingströmmarna som avgör antalet personer som söker skydd i Sverige. Målet är istället att alla sökande ska ha fått svar inom 6 månader. Beslutsfattaren såg detta som ett problem då ärendet inte kommer till henne för beslut förrän ganska sent i processen. Kanske har det legat 4-5 månader hos en handläggare innan vilket gör det svårt att inte spräcka tidsplanen. Det är också detta som ligger till grund för hur man bedöms i sitt arbete som beslutsfattare och handläggare. Att personalen tar många beslut och håller sig inom ramen för 6 månader ses som positivt och är ett av kriterierna för löneutveckling. Det är irrelevant om besluten resulterar i avvisning eller uppehållstillstånd.

Att det med införandet av migrationsdomstolar och Migrationsöverdomstolen nu finns två överprövningsinstanser i asylärenden innebär, enligt Fredrik Beijer, att Migrationsverket har större press på sig att vid avslag lämna väl underbyggda argument för sitt beslut. Annars riskerar verket att dra på sig kritik och tappa förtroende. I förlängningen fungerar överprövningen också som ett säkerhetsnät för beslutsfattaren och handläggaren. Personalen är medveten om att de sitter i en maktposition gentemot den sökande och självklart påverkar detta både handläggare och beslutsfattare i svåra ärenden. Att det finns fler instanser som tittar på ärendet tar udden av den aspekten av arbetet. Beslutsfattaren och handläggaren höll med om detta men menade samtidigt att det finns personal som tar en migrationsdomstols ändring av ett beslut som en personlig prestigeförlust.

Att Sverige upprepade gånger får kritik av Tortyrkommittén för utvisningar till länder där den sökande riskerar tortyr och vad som kan ligga till grund för detta har de alla under intervjuerna svårt att bemöta. Handläggaren vill inte alls kommentera det. Beslutsfattaren menar att det inte är så många länder som skrivit under tortyrkonventionen och därmed inte heller kan bli fällda. Av de länder som *har* skrivit på är det inte alla som tar emot den stora mängd asylsökande som Sverige gör, alltså tycker hon inte man kan läsa in för mycket i kommitténs beslut utan att ha det här i åtanke. I verkligheten är det så att det är 148 länder som ratificerat konventionen och 63 länder som är parter till den frivilliga individuella klagningsmöjligheten.⁶⁶ Det finns fyra länder som både tar emot fler flyktingar än Sverige

⁶⁶ <http://www.bayefsky.com>, uppdaterad 2007-12-01

och som är parter till den individuella klagorätten. Av dessa länder har Tortyrkommittén fällt Frankrike 3 gånger, Österrike 1 gång, Kanada 1 gång och Tyskland har aldrig blivit fällt. Sverige fick sin elfte prickning i november 2006⁶⁷ och leder därmed ligan med stor marginal.

Enligt Fredrik Beijer kan utslaget ha helt andra förklaringar. De fall som Tortyrkommittén tar upp har helt och hållet med trovärdighetsbedömningar att göra och utslagen bottnar i olika uppfattningar om den sökandes trovärdighet. Han menar att det finns en grundläggande tvist om vad som krävs för att göra sina asylskäl troliga. Han ger ett matematiskt exempel för att illustrera: i svensk förvaltningsrättslig tradition innebär uttrycket *göra troligt* att man ska uppnå 65 % i en beviskala på 0-100. Tittar man på liknande fall ur exempelvis ett anglosaxiskt rättsperspektiv, betyder *göra troligt* att man bara behöver komma upp i ca 40 %. Trolighetskraven ställs således olika högt i olika rättssystem och måhända anbringar Tortyrkommittén ett lägre krav på trovärdighet vilket resulterar i skilda utgångslägen.

⁶⁷ <http://www.bayefsky.com>, uppdaterad 2007-12-13

5. Avslutning

5.1 Slutsatser

I teorin erbjuder det svenska asylsystemet med utlänningslagen i kölvattnet ett omfattande och inkluderande rättssäkerhetsskydd för de asylsökande som får sina fall prövade här. Införandet av den nya instans-och processordningen är en bidragande faktor till detta. Den asylsökande får numer på ett tidigt stadium ett offentligt biträde tilldelat sig som för hennes talan genom hela processen och hon ges även möjlighet till överklagande och få sitt fall prövat i en neutral domstolsprocess. Opartiskhet garanteras genom domstolarnas självständighet gentemot riksdag och regering.

Även andra dimensioner av rättssäkerhetsaspekten som kan appliceras på asylärenden har fått större betydelse i den nya instans-och processordningen, nämligen förutsägbarheten och muntligheten. Alla dokument som rör den sökandes prövning ska nu vara tillgängliga både för biträdet och den sökande själv och båda parterna ska informeras om den troliga utgången av ärendet och på vilka grunder beslutet vilar innan det formella beskedet kommer. De ökade möjligheterna till ett muntligt förfarande redan i första instans ligger i stor utsträckning till grund för att godtyckligheten i trovärdighetsbedömningar har minskat. Att Migrationsverket har infört regler som fastställer att en beslutsfattare ska medverka vid en muntlig genomgång samt att det bör vara två beslutsfattare per beslut, bidrar till ett ökat inslag av rättssäkerhet inom trovärdighetsbedömningar vid asylprövningar. Att bilda sig en uppfattning om huruvida en persons historia framstår som trovärdig eller inte är enklare om man själv suttit med och lyssnat, till skillnad från att läsa en skriftlig sammanställning av ett ärende.

Dock finns det i praktiken omständigheter som påbjuder en viss försiktighet inför en alltför stor optimism. Handläggarnas och beslutsfattarnas egen subjektivitet, brist på kunskap om traumahantering, målet att klara av ett ärende på sex månader samt det rigida regelverk som dikterar kriterierna vid trovärdighetsbedömningar som beslutsfattaren i intervjun konstant hänvisade till, lämnar inget stort utrymme för individualitet i trovärdighetsbedömningarna. Dessa slutsatser kommer i det följande avsnittet diskuteras.

5.2 Diskussion

Både Fredrik Beijer och beslutsfattaren säger i intervjun att den som har lätt för att prata och göra sin historia levande gör ett trovärdigare intryck än någon som är tillbakadragen och kanske inte har talets gåva. I förlängningen kan detta leda till att en sökande med en sprudlande personlighet ses som mer trovärdig än en sökande med en mer modest återhållsamhet. Självklart ska inte subjektiva faktorer som dessa ligga till grund för beslut. Den förhållandevis hårda praxis som fastställer tågordningen vid trovärdighetsbedömningar är inte juridiskt bindande. Både handläggare och beslutsfattare har således rätt att både ifrågasätta och frångå denna praxis. Emellertid verkar inte detta vara ett alternativ utan den förenkling och standardisering som praxisen innebär gör att personalen följer den utan tvivel. Den vetenskapliga forskning som visar att tvivelsmålets fördel kommer bäst till sin rätt genom att beslutsfattare och handläggare blir öppnare och inte hänger upp sig på mindre inkonsekvenser i en asylberättelse, bör istället tillämpas i större utsträckning. Kulturella skillnader mellan den sökande och beslutsfattaren minskas om tvivelsmålets fördel används på detta sätt. Att använda sitt sunda förnuft kommer man långt med, menar beslutsfattaren i intervjun, men vad ligger i varje människas uppfattning om sunt förnuft om inte en stor dos subjektivitet? Istället för att se individens berättelse används schablonmetoder vilket öppnar för att utredningen kan komma att präglas av godtycke vilket leder till att rättssäkerhetsprinciperna åsidosätts.

Attityden från Migrationsverket att de flesta som söker asyl i Sverige väljer att inte lämna in id-handlingar trots att det är Migrationsverkets övertygelse att de har sådana, sätter den sökande redan från första början i en misstroendesits. Om detta är fallet blir asylprocessen ett försök från den sökandes sida att överbevisa beslutsfattaren och handläggaren att han eller hon verkligen *är* trovärdig istället för att förutsättningslöst få berätta sin historia. Personalen faller, som Fredrik Beijer beskrev det, in i de gamla metoderna där asylprövningen gick ut på att finna fel i den sökandes historia.

Det är omöjligt att bortse från det faktum att Sverige inför Tortyrkommittén blivit fällt oproportionerligt många gånger för brott mot tortyrkonventionen. Detta i jämförelse med andra länder med förhållanden liknande Sveriges. Intervjuerna i den här studien visar att det är en känslig och svår fråga att finna svar på. Kanske är det så att Fredriks Beijers resonemang om att Sverige har en högre tröskel vad gäller att göra sin historia trolig än vad Tortyrkommittén anser vara lämplig. För att leva upp till de internationella åtaganden Sverige

har åtagit sig borde trovärdighetsgränsen vid hantering av asylärenden (jämfört med andra förvaltningsrättsliga procedurer) rimligtvis kunna sättas lägre för att matcha tortyrkonventionens bestämmelser. Detta skulle även garantera ett bättre skydd för personer som söker asyl i Sverige och som vid ett avvisningsbeslut annars riskerar att utsättas för tortyr i sitt hemland. Möjligtvis är det så att det inte finns tillräckligt med utrymme i lagen och i praxis för utvärdering och analys av hur trauma påverkar människors sätt att berätta och minnas. Detaljer i en berättelse ska inte heller få spela en avgörande roll. Detta till trots ställs uppenbarligen detaljerade frågor i en muntlig intervju med en asylsökande. Både denna och tidigare forskning tyder på att så är fallet. Även om det inte, enligt Fredrik Beijers exempel, ställs krav på att veta vilken färg polisstationen har, bör man för att framstå som trovärdig kunna namnge både gator och torg på den plats man hävdar att man kommer ifrån. Den enskilde handläggaren eller beslutsfattaren på Migrationsverket har sällan kompetens inom psykologi och traumahantering och den internutbildning verket tillhandahåller som behandlar just hanteringen av trauma-och tortyroffer verkar lämna mycket kvar att önska. Ett beslut som tagits på grunder som visar att personalen har bristande kunskaper är inte rättssäkert. Dock borde detta problem vara enkelt för ledningen på Migrationsverket att åtgärda i form av exempelvis mer utbildning och ändrade kravprofiler vid anställningar.

Användningen av Migrationsverkets landinformationssystem, LIFOS, som underlag för trovärdighetsbedömningar innebär en viss risk för godtycke i de fall då informationen kommer från tjänstemän på resa från en svensk eller utländsk myndighet. En bedömning av förhållandena i exempelvis Somalia, skiljer sig självfallet åt om den görs av en tjänsteman på en snabbvisit från Sverige eller om den görs av en somalier som bott på platsen och upplevt vardagen där. Här finns en stor rättsosäkerhet som även uppmärksammats i tidigare forskning och som måste tas in i trovärdighetsbedömningen.

När allt detta är sagt är det viktigt att komma ihåg att de beslutsfattare och handläggare som arbetar på Migrationsverket inte på något sätt är människor med ont uppsåt. Man kan inte heller utgå ifrån att de har en dold agenda som går ut på att avvisa asylsökanden till varje pris. De är personer med hög utbildningsnivå som besitter stora kunskaper. De måste ha en välutvecklad förmåga att kunna tillgodogöra sig den enorma mängd information som är nödvändig för dem för att kunna utföra sitt arbete. De personer som intervjuats för den här studien var alla engagerade och hade ett genuint intresse för det karriärsval de gjort. Att de sedan i sitt arbete bedöms efter antalet beslut de producerat, bäddar snarare för kvantitet än för kvalitet. Sättet att utvärdera personalens arbete på Migrationsverket bör vila på de

förvaltningsrättsliga principerna om effektivitet och rättssäkerhet men i praktiken verkar evalueringen ha en kraftig slagsida mot enbart effektivitetsaspekten.

Det är en svår balansgång att upprätthålla en reglerad invandring och samtidigt ge skydd åt behövande. Lika svårt är det producera resultat snabbt och effektivt. Hur många formella regler som än finns måste rättssäkerhetsprinciperna täcka in trovärdighetsbedömningen för att undvika att landa i ett godtycke. Dock kan man inte heller ha ett asylsystem där varje ansökning går igenom av en rad handläggare och beslutsfattare för att eliminera subjektivitetselementet. Det är varken effektiv eller ekonomiskt försvarbart och går stick i stäv med de förvaltningsrättsliga principer som styr asylprocessen.

Avslutningsvis är det lämpligt med några ord om den vetenskapliga reliabiliteten och validiteten i denna studie. Studien är begränsad i relation till det underlag som använts för den empiriska forskningen. Intervjuunderlaget har endast omfattas av tre personer vid Migrationsverket, vilket inte kan anses ge en rättvis och generell bild av hur de enskilda medarbetarna ser på sitt uppdrag och hanterar sin vardag i sitt arbete med asylprövningar. Större studier med ett större antal intervjuer och fler deltagare behövs för att få svar på huruvida rättssäkerhetsaspekter täcker in trovärdighetsbedömningar i just Sverige med det svenska rättssystemet som grund. Framtida studier bör även omfatta personal på migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen för att få en klarare bild över huruvida rättssäkerheten ligger på en acceptabel nivå genom *hela* asylprocessen, inte bara i första instans. Även forskning av etnologisk karaktär är relevant för att tydliggöra mötet mellan människor (handläggare, beslutsfattare, asylsökande, tolkar och advokater) och vad som händer i det mötet. Regeringen har genom ett kommittédirektiv i augusti i år tillsatt en särskild utredare som ska utvärdera den nya instans-och processordningen gentemot de krav som ställdes vid dess införande. Resultatet förväntas vara klart i februari 2009 och utgången av uppdraget bör ge os en fingervisning om inom vilka områden framtida studier bör företas.

Källförteckning

Offentliga tryck

Lagstiftning

Förvaltningslagen (FL 1986:223)

Utlänningslagen (UtlL 2005:716)

SOU

SOU 1999:16 *Ökad rättssäkerhet i asylärenden* (Slutbetänkande av Kommittén om ny instans-och processordning i utlänningsärenden, NIPU)

SOU:2004:74 *Utlänningslagstiftningen i ett domstolsperspektiv*

SOU 1995:46: *Effektivare styrning och rättssäkerhet i asylärenden*

Propositioner:

Prop. 2004/05:170 *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden*

Prop. 2005/06:72 *Genomförandet av EG-direktivet om rätt till familjeåterförening samt vissa frågor om handläggning och DNA-analys vid familjeåterförening*

Prop. 1997/98:36 *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*

Förordningar och direktiv:

Rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat (**Dublinförordningen**)

EU Råd 20 juni 2002 10279/02 förslag till rådets direktiv om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus

Rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet (**Skyddsgrundsdirektivet**)

Dom från Migrationsöverdomstolen

UM540-06, avgörandedatum 2007-03-19 Behandlar bevisvärdering av asylberättelser

Fall från Tortyrkommittén om allmän trovärdighet

CAT Tala mot Sverige 43/1996 (1996-11-15)

CAT 1997 Falakaflaki mot Sverige 89/1997 (1997-05-08)

CAT 2001 2001 Karoui mot Sverige 185/2001 (2001-05-08)

Litteratur

Doornbos, Nienke: *On being heard in asylum cases – evidentiary assessment through asylum interviews* i ***Proof, evidentiary assessment and credibility in asylum procedures***, Noll, Gregor (ed.), Martinius Nijhoff Publishers, Leiden, 2005

Hellners, Trygve & Malmqvist, Bo: ***Förvaltningslagen med kommentarer***, Andra upplagan, Nordstedts Juridik, Stockholm 2007

Herlihy, Jane: *Evidentiary assessment and psychological difficulties* i ***Proof, evidentiary assessment and credibility in asylum procedures***, Noll, Gregor (ed.), Martinius Nijhoff Publishers, Leiden, 2005

Noll, Gregor: *Re-mapping evidentiary assessment in asylum procedures* i **Proof, evidentiary assessment and credibility in asylum procedures**, Noll, Gregor (ed.), Martinius Nijhoff Publishers, Leiden, 2005

Norström, Eva: *I väntan på asyl: retorik och praktik i svensk flyktingpolitik*, Boréa Bokförlag, Umeå 2004

Strömberg, Håkan: *Allmän förvaltningsrätt*, 23 upplagan, Liber AB, Malmö 2006

Vestin, Sanna: *Flyktingfällan*, Ordfront, Stockholm 2006

Wikrén, Gerhard & Sandesjö, Håkan: *Utlänningslagen med kommentarer*, Åttonde Upplagan, Nordstedts Juridik, Stockholm 2006

Zahle, Henrik: *Competing patterns for evidentiary assessments* i: **Proof, evidentiary assessment and credibility in asylum procedures**, Noll, Gregor (ed.), Martinius Nijhoff Publishers, Leiden, 2005

Rapporter

UNHCR:s rapport *Refugees by numbers* 2006 Edition

Migrationsverket: *Verksamheten i siffror* 2006

Migrationsverket: *Verksamhets-och utgiftsprognos 2007-10-23*

Artiklar

Thomas, Robert: *Assessing the credibility of Asylum claims: EU and UK approaches examined*, European Journal of Migration and Law, 8, s 79-96, 2006

Intervjuer

Intervju med Fredrik Beijer, Särskild rådgivare till generaldirektören, f.d. verksamhetschef för asylenheten, Migrationsverket i Malmö 2007-12-12

Telefonintervju med en handläggare (anonym), Asylenheten på Migrationsverket i Malmö
2007-12-18

Telefonintervju med en beslutsfattare (anonym), Asylenheten på Migrationsverket i Malmö
2007-12-18

Övrigt

www.amnesty.se

www.bayefsky.com

www.europa.eu.int/scadplus

www.domstol.se

www.migrationsverket.se

UNHCR:s Handbok, tillgänglig via www.unhcr.org